SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
Tercer Período

CARPETA Nº 915 de 1992

COMISION DE HACIENDA
- Integrada -

DISTRIBUIDO Nº 1882 de 1992

Noviembre de 1992

Sin corregir por los oradores

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Carta Orgánica

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 12 DE NOVIEMBRE DE 1992

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Juan Carlos Blanco, Vicepresidente de la Comisión
Miembros	:	Señores Senadores Sergio Abreu, Danilo Astori, Carlos Cassina y Alberto Zumarán
Integrante	:	Señor Senador José Korzeniak
Concurren	:	Señores Presidente y abogado consultor del Banco de la República Oriental del Uruguay, contador Enrique Braga y doctor Rodolfo Sienra, respectivamente
Secretaria	:	Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante	:	Señora Teresa Paredes

mcd

SEÑOR PRESIDENTE.- Queda abierto el acto.

(Es la hora 9 y 51 minutos)

Tenemos el placer de dar la bienvenida al señor Presidente del Banco de la República Oriental del Uruguay y al doctor Rodolfo Sienra, asesor letrado de esa Institución, y de ofrecer la palabra al contador Enrique Braga a los efectos de que pueda trasmitir los comentarios que le merezca el proyecto de carta orgánica del Banco Central del Uruguay, que es el tema que se encuentra a estudio de la Comisión de Hacienda integrada con tres miembros de la de Constitución y Legislación.

SEÑOR BRAGA.- En primer lugar, vamos a hacer algunas precisiones de carácter general; en segundo término, destacaremos dos o tres puntos que nos preocupan y, por último, solicitaríamos al doctor Sienra que realice algunas referencias en torno a los aspectos jurídicos de este proyecto de ley.

En lo que tiene que ver con los aspectos generales, queremos señalar que si bien nos parece importante y oportuno extremar el contralor del sistema financiero y avanzar fuertemente en este terreno, tenemos la sensación de que los cometidos atribuibles a la Superintendencia de Bancos y al Banco Central del Uruguay van, quizá, en algunos aspectos --y no quiero calificarlos de excesivos-- un poco más allá de lo que debe ser el contralor estricto de ese sistema.

En el literal g) del artículo 7º se establece como cometido del Banco Central autorizar o prohibir, en todo o en parte, operaciones en general o particular, así como fijar normas de prudencia, buena administración o método de trabajo y que, en su caso, informará al Poder Ejecutivo, a los efectos de lo dispuesto por los artículos 197 y 198 de la Constitución de la República.

En este sentido, estimamos que la regulación del Banco Central no debe extenderse a la autorización o prohibición de operaciones en general o en particular, en tanto esto supondría una injerencia directa en los cometidos del Banco de la República y, eventualmente, en la violación de su autonomía.

Fijar normas de prudencia y buena administración significa también, y en cierto modo, desconocer que en virtud de su carta orgánica el Banco de la República tiene facultades de amplia, franca y general administración.

Entendemos, pues, que estos inconvenientes que podrían llegar a trabar, inclusive, operaciones comunes de la Institución, se podrían solucionar, simplemente, ajustando el último párrafo del literal g) de modo tal que no quede tan fuertemente establecida esta atribución del Banco Central.

También respecto a los cometidos de la Superintendencia, en el literal g) del artículo 51 se habla de intimar el abandono de políticas crediticias que pongan en riesgo la solvencia. Creemos que esta es una manifestación muy amplia puesto que, muchas veces el Banco de la República, en función de sus propios cometidos, apoya la creación de determinadas empresas, la formación de una cooperativa y otras situaciones donde, en general, lo que pesa son los aspectos sociales.

De acuerdo con lo que se establece, entonces, y desde el punto de vista estrictamente bancario, los ejemplos citados podrían considerarse operaciones inconvenientes y que afectaran la solvencia. Es por esta razón que afirmamos que la disposición es un poco amplia.

Por su parte, en el artículo 54 se determina una prohibición al decir que el Banco sólo adquirirá, directa o indirectamente, valores públicos u otorgará adelantos al Poder Ejecutivo, o adelantos o servicios de crédito a cualesquiera personas jurídicas públicas, incluyendo en su caso gobiernos Departamentales, de conformidad con las disposiciones de esta Ley Orgánica. Y a continuación se dice: "Toda otra Ley en la materia requerirá de la mayoría establecida por el artículo 199 de la Constitución".

Entendemos que esto podría considerarse como una prohibición del Banco de continuar asistiendo, por ejemplo, a los Gobiernos Departamentales, sector con el cual el Banco trabaja en forma importante, fundamentalmente, financiando equipa-

jes.2

miento, maquinaria vial, todos aquellos elmentos que facilitan los trabajos y la ampliación de las redes sanitarias, etcétera. Tenemos la impresión de que no es esto lo que se pretende; sin embargo, por la redacción dada podría interpretarse que se está cometiendo al Banco Central, en forma exclusiva, tal financiación.

Con respecto a otros aspectos de la cuestión, atendiendo la inquietud de algunos Directores podríamos decir --y no como problema de fondo-- que hay algunas disposiciones que se confundirían en el sentido de que el Banco Central podría manejar las reservas. Según la redacción que se le ha dado, podría parecer que estas reservas son también las del Banco de la República.

Es claro que alguna de ellas están referidas al Banco Central, pero hay un concepto que está recogido en los artículos 38 y 39 que se refieren a las reservas de la República. Quizás, la redacción de este artículo no sea muy ortodoxa pues no establece con claridad si las reservas del Banco de la República estarían o no incluídas. Pienso que se debería precisar la idea.

Por otra parte, cabe señalar que aunque no afecte al Banco de la República, el hecho de que se prohíba a los Directores del Banco Central participar en actividades privadas, pero sí en organismos financieros internacionales en forma remunerada, hay una opinión por parte de miembros del Directorio, que no sería conveniente tal medida. Si bien este aspecto no afecta al Banco de la República, me preocupaba la situación y es por eso que lo señalo en esta oportunidad.

SEÑOR SIENRA.- Con respecto a los aspectos jurídicos, este proyecto de ley nos plantea algunas dudas.

Por ejemplo, el artículo 64 del proyecto de ley no expresa con claridad si está consagrando la condición de prestamista exclusivo al Banco Central con respecto al Estado y a las personas públicas, incluyendo a los gobiernos departamentales. A mi juicio, lo que este artículo quiere establecer es que dicho Banco sólo puede hacer préstamos en las condiciones que establece la ley, no excluyendo a los demás. Por esas razones, pienso que sería conveniente clarificar la redacción del artículo para evitar confusiones. En el caso de que se interpretara que se trata de un prestamista exclusivo se estaría derogando tácitamente la Carta Orgánica del Banco República en lo que tiene que ver con las facultades de distintos organismos del Estado, como los gobiernos departamentales y demás entidades públicas.

El otro aspecto sobre el cual centramos nuestra atención es el relativo a las potestades sancionatorias del Banco Central con respecto al Banco estatal. Me voy a permitir hacer un poco de historia sobre este punto.

Fui integrante de una Comisión que elaboró el proyecto de lo que fue el decreto-ley Nº 15.322 de Intermediación Financiera de 17 de agosto de 1982, en representación del Banco de la República.

En esa oportunidad trabajó una Comisión integrada por el doctor Rodríguez Ituño, del Banco Central, por el contador Davrieux, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, por el doctor Lago del Ministerio de Economía y Finanzas y, creo, otros representantes de la ESMACO.

Cuando se consideraron las facultades sancionatorias del Banco Central respecto de los otros integrantes del sistema financiero, se planteó la duda de si constitucionalmente un Ente Autónomo podía sancionar a otro por apartamiento o desviaciones sobre las gestiones específicas que le asigna la ley. En ese momento hubo cierto consenso en el sentido de que dentro de la concepción clásica de lo que es un banco central --en la medida que tiene facultades de control de todo el sistema-- podría también sancionar, habida cuenta de que nuestra Constitución le daba carácter de Ente Autónomo.

Se entendió que las infracciones que pudiera cometer en su gestión --es decir, las observaciones de legalidad o de conveniencia-- debían ventilarse a través del procedimiento

de los artículos 197 y 198 de la Constitución, dando facultades al Poder Ejecutivo en forma exclusiva para que pudiera ejercer el cometido de contralor. Esto suponía que en caso de que los Bancos del Estado se apartaran de la directiva del Banco Central, éste no podía ir más allá de denunciar al Poder Ejecutivo esta situación para que hiciera valer las facultades correspondientes. Esa tesis plasmó en el Decreto Ley de Intermediación Financiera --en su artículo 20, que establece las sanciones-- la referencia exclusiva a la banca privada.

Posteriormente, se tramitó a este Parlamento el proyecto de modificación, es decir, el decreto-ley Nº 15.322 de Intermediación Financiera, que acaba de plasmarse en ley. Me cabe recordar que en el proyecto original estaba prevista la imposición de sanciones por parte del Banco Central a las entidades estatales y a los Directores.

En oportunidad de la discusión de ese texto, tuvimos la ocasión de concurrir a la Comisión correspondiente de la Cámara de Representantes junto con un señor Presidente, donde hicimos notar que, a nuestro juicio, se generaba, por lo menos alguna duda en cuanto a la constitucionalidad de esa solución.

Cuando este proyecto se plasma en ley, parece ratificar la solución del Decreto Ley de Intermediación Financiera ya que al modificarse el artículo 20, con respecto a las instituciones públicas, establece que el Banco Central podrá realizar en todo momento inspecciones periódicas a efectos de relevar la situación financiera de la institución oficial --aspecto que no está en discusión-- y elevar al Poder Ejecutivo en lo pertinente los respectivos antecedentes o informaciones con relación a la o las conductas infractoras a fin de que dicho Poder se sirva adoptar, de así estimarlo pertinente, las medidas de control ajustadas a Derecho que pudieren corresponder de conformidad con los artículos 197 y 198 de la Constitución de la República.

El proyecto de Carta Orgánica del Banco Central no es claro en este aspecto. Por un lado, el artículo 51, en su literal H), establece como facultad de la superintendencia de Banco el determinar sanciones.

bz.2
D.1882

25x

Nos parece que éste es un término algo equívoco, pues no es claro lo que se quiere significar con la expresión "determinar sanciones"; es decir que no se define claramente si implica fijar el quántum o significa mensurarla o aplicarla. Tampoco queda claro si las sanciones se aplican a la institución o a los Directores.

Por otra parte, el literal G) del artículo 7º del proyecto, cuando consagra el cometido del Banco Central de regular normativamente y supervisar la operativa de entidades de intermediación financiera públicas y privadas, establece que informará en su caso al Poder Ejecutivo a los defectos de lo dispuesto por los artículos 197 y 198 de la Constitución. Esto podría estar sugiriendo que respecto de los Bancos Estatales el control, en última instancia, sobre la legalidad y la conveniencia de la gestión sigue estando a cargo del Poder Ejecutivo, y consecuentemente con ello también mantendría la potestad sancionatoria.

Esto no me queda claro; se trata de un aspecto oscuro del proyecto, pues no se define claramente si el Banco Central, primero a través de la superintendencias de Bancos, y luego por medio de la ratificación del Directorio, puede sancionar a las entidades estatales.

Es decir que no sé a ciencias cierta si el proyecto pretende o no modificar el régimen vigente, que ratifica la última ley, en lo que tiene que ver con los postulados que había aceptado la ley de intermediación financiera inicial o sea que, con respecto a las entidades estatales, el Banco Central debe limitarse a dar cuenta al Poder Ejecutivo para que sea éste el que aplique las medidas de control y correctivas que entienda del caso, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por supuesto que la Comisión toma nota --además , queda la constancia en la versión taquigráfica-- de la opinión que se acaba de emitir a nombre del Banco de la República.

Por eso, simplemente me voy a permitir efectuar una breve aclaración respecto al punto en discusión que tal vez pueda ratificar o rectificar el señor Senador Cassina.

bz.3
D.1882

Cuando concurrió a esta Comisión el Directorio del Banco Central, para tratar este tema, una primera parte de esa sesión se destinó a la última revisión del proyecto de modificación al decreto ley sobre intermediación financiera. Una vez terminada esa tarea, se inició la consideración de este proyecto de carta orgánica del Banco Central. Si no recuerdo mal, en esa oportunidad el Directorio del Banco Central expresó su deseo de que el proyecto de carta orgánica de esa Institución se ajustara a los términos de la Ley de Intermediación financiera, ya que esta última había sufrido en su trámite parlamentario modificaciones con relación al texto original. De modo que no había una estricta concordancia entre lo obtenido al final del proceso parlamentario seguido por el proyecto de intermediación financiera y las normas del proyecto de carta orgánica del Banco Central. Por eso, el Directorio de dicho Banco manifestó que estaba de acuerdo en que se efectuaran los ajustes correspondientes en el texto que ahora estamos considerando, siguiendo un criterio similar al establecido en la Ley de Intermediación Financiera. Incluso, se sugirió que se eliminaran artículos de este proyecto que referían a temas que ya habían sido resueltos por vía legislativa. Aclaro que no me estoy refiriendo estrictamente a lo que mencionaba el doctor Sienra; formulo este planteamiento porque entiendo que puede resultar práctico a los efectos de evitar la duplicación de normas.

SEÑOR SIENRA.- Comprendo perfectamente las explicaciones del señor Presidente, pero hago notar que de la simple lectura del texto legal surge esta duda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Igualmente, queda constancia de ella.

SEÑOR SIENRA.- Quizá sería conveniente que las facultades que se dan a la superintendencia de Bancos y al Banco Central respecto de las instituciones públicas se vuelvan a ratificar en la redacción que da la nueva ley aprobada al artículo 20 de la ley de Intermediación Financiera. Si se ratifica el texto, se disipan todas las dudas.

No tengo más referencias que formular en el plano estrictamente jurídico.

SEÑOR CASSINA.- Quiero plantear una consulta que quizás nuestros distinguidos invitados no estén en condiciones de evacuar de inmediato, entre otras cosas, porque el Directorio del Banco de la República es un órgano plural y este es un

tema nuevo.

En la sesión anterior, cuando recibimos la opinión de la Cámara de Entidades Financieras, se sugirió la posibilidad de la creación, con carácter asesor, de un órgano parecido a lo que fue el que ocupaba la mayor jerarquía del departamento de emisión del Banco República, en momentos en que no existía el Banco Central. Cabe recordar que en dicho órgano incluso estaban representados intereses del sector financiero privado. No sé si al respecto, por lo menos a título personal, el señor Presidente del Directorio del Banco de la República puede hacer algún comentario.

SEÑOR BRAGA.- Debo decir que conocí esa propuesta después de que fue tratada por el Directorio; de lo contrario, seguramente, este tema hubiera sido considerado, porque el Directorio tiene un sentimiento claro de las necesidades que tiene el sistema financiero de encontrar cierta fuerza, y del enorme poder de la superintendencia ejercido exclusivamente por una persona, aunque suponemos será elegida con total cuidado. No obstante, adelantaría que más allá de que pueda ser ese el mecanismo debemos tener en cuenta la posibilidad de que sean escuchados quienes sean afectados por estas decisiones. Considero que éste podría ser un elemento positivo y me animaría a decir que el Directorio quizás se ubica en esa línea. Sin embargo, a los efectos de ser más preciso enviaría a la Comisión una nota expresando su posición al respecto. Es posible que, sin ser estrictamente ese mecanismo, se recogiera algo similar porque sé que en el seno del Directorio se han tenido en cuenta inquietudes relativas a las enormes facultades de que dispondría el superintendente del Banco y aunque se reconoce que es bueno que éste exista, resulta difícil establecer el límite justo.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo otras consultas que formular la Comisión de Hacienda integrada con tres miembros de la de Constitución y Legislación agradece la presencia del señor Presidente del Banco de la República y del señor Sienra y valora debidamente la contribución que han realizado para nuestro trabajo.

(Se retiran de Sala el señor Presidente del Banco de la República y el doctor Sienra)

Se levanta la sesión de la Comisión de Hacienda integrada.

(Es la hora 10 y 16 minutos)

jmn.2

25x